

現代地域福祉政策に見る日本の特質

坂 本 勉

目 次

はじめに

1. 地域福祉政策と家族の位置づけ

1) 日本型福祉社会論について

2) 福祉社会と家族の位置づけ

3) 経済政策と家族政策

2. 労働環境と家族機能

1) 雇用形態と家族

2) 企業社会と家族機能

3. 福祉政策の日本の特質

おわりに

は じ め に

1970年代後半以降、経済成長の停滞と財政危機の到来によって、多くの先進諸国において福祉国家に対する行き詰まりと、危機が叫ばれるようになり、福祉国家を支えてきた合意や理念が揺らぎはじめている。特に先進資本主義国家のなかで、修正資本主義による経済システムに対する再構築と、福祉国家のめざす公正で効率的な社会の建設に関してどのようなビジョンを持って取り組むべきかという論議が盛んになされてきた。そのようななかで、福祉国家から福祉社会への転換が各国で主張されるようになり、日本においても福祉社会実現のために様々な取り組みが現在なされつつある。そして、その中核となる政策が地域をベースとした地域福祉政策である。

しかし、地域福祉政策を推進していくなかで、地域社会における支援体制が

乏しく、しかも在宅介護の前提が「個人」の自立をめざすのではなく、「家族」の自立をめざし、現代の家族機能に対して過度の期待を寄せているところに多くの問題を内包しているといえる。なぜならば、家族に対する概念規定が様々で、家族が本来どのような機能を果たすべきもののかが不明確なまま、強い「家族」を前提とした政策が進められている矛盾があるといえる。

本稿では、日本社会における構造的な問題点から、家族機能の現状と問題点を分析し、福祉政策における日本の特質を述べることにする。

1. 地域福祉政策と家族の位置づけ

福祉国家から福祉社会に対する明確な概念や理念に関しては、世界各国においておおそ規定することはできない。しかし、世界的な趨勢として、福祉社会論が取り上げられそれを必然的なものとする意見も多い。日本に於いても、福祉社会をめざすべく、地域政策についての検討がなされつつある。そこで、その福祉社会が標榜する、地域福祉政策とはいかなる性質のものであり、またその地域政策での家族の位置づけがどうなっているのかを分析することとする。

(1) 日本型福祉社会論について

日本に於いて、福祉政策の大きな転換は、世界の趨勢と期を同じくして70年代から80年代を中心に行われてきた。その中で、1981年の臨時行政調査会第1次答申においては「自由経済社会に持つ民間の創造的活力を生かし、適正な経済成長を確保することが大前提」とし「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担の下に福祉の充実を図る」¹⁾とし、「日本型福祉社会」ではなく「活力ある福祉社会」が目標に掲げられている。そして、1982年の第3次答申では「活力ある福祉社会」は「自助・互助・民間の活力を基本とし、適度な経済成長の下で各人が適切な就業の場を確保するとともに、雇用、健康及び老後の不安等に対する基盤的な保障が確保された社会」²⁾と規定している。

この答申にみられる点は、「自由経済体制」を強調し、その体制を国民が当

然承認していることを前提とし、その前提の下に民間活力の導入を主張している。そして、「日本型」という言葉を削除し「活力ある」という言葉に置き換え、個人や家庭といったレベルでの問題へと変化している。そして、1983年の最終答申に於いては「活力ある福祉社会」は「国民のため真に必要な施策は確保しつつ、同時に自由な活力を十分に保障する最小限のものでなければならない。活力ある福祉社会は、自立・自助を原則とする国民の活力と創意を基礎としてこそ存立し得るものである」³⁾と変化している。そして、1988年「経済運営5カ年計画」においては、「公民の組み合わせによる独自の『日本型福祉社会』の実現を図る」⁴⁾という形に変化している。

以上の内容から検討すると、1980年代から変化してきた国家思想は、国民に対して「自由経済体制」の国際競争のなかで、いかに勝ち抜く社会をつくるべきか、という思想を国民の当然の承認として福祉社会論を展開しているところである。その論理が、経済危機による財源問題に対置され民間活力の導入、自立自助の強制、公的責任回避と民間分野の拡大という流れに国民を納得させたかのように見える。そして、なによりも問題なのは公的分野切り捨て、民間活力の活用＝「福祉の産業化」路線に変化するなか、福祉理論に於ける変化もそれと呼応するかのごとく変化していったことによる問題点を検証していく必要がある。

(2) 福祉社会と家族の位置づけ

上記の福祉社会論の経緯をたどるなかで、福祉社会を実現するための福祉政策が、地域福祉論に代表される地域福祉政策である。しかし、上記の国家思想の脈絡から判断して、おもに、理想的な福祉社会を実現させるというより、経済効率的な観点から地域福祉論を用いようとしているところである。ここで、地域福祉を考える上で、第1の問題点は「福祉における含み資産」とまで評価された老親同居を想定して進められているということである。第2に、地域福祉論における「ニーズ論」のなかでの家族の位置づけ、第3に「在宅福祉」を担う、女性による介護労働の前提等である。これらの問題を検証していくなかで、家族機能の変化と福祉社会論に対する問題点を述べることにする。

明治以降、日本において本格的な資本主義の導入とともに、労働者の就業形態も変化してきた。しかし、その変化によって家庭生活にも様々な変化を余儀なくさせてきた要因があるといえる。

まず表 1 では、第 1 次産業の就業者の減少が第 3 次産業に移行していることを確認することができる。このことは、経済生活を続けていく上での稼得方法を変え、そのことによって地域間への移転を容易にしました、生活の住環境、家族形態、構造、機能、生活スタイルなどに何らかの影響を与えていることを予想できる。表 2 では、圧倒的な数で雇用労働者が占め、労働者一般を賃金労働者

表 1 産業別就業者比の推移 (%)

産業別 年次	総 数	第 1 次産業	第 2 次産業	第 3 次産業
1920	100.0	53.8	20.5	23.7
1930	100.0	49.7	20.3	29.8
1940	100.0	44.3	26.0	29.0
1950	100.0	48.5	21.8	29.6
1960	100.0	32.7	29.1	38.2
1970	100.0	19.3	34.0	46.6
1980	100.0	10.9	33.6	55.4
1990	100.0	7.1	33.3	59.0

資料：厚生省人口問題研究所編「人口問題についてのおもな数字」1992年1月版。

表 2 従業上の地位別就業者比 (%)

従業上の 地位 年次	総 数	雇 用 者	自 営 業 主	家族従業者
1950	100.0	39.3	26.2	34.4
1960	100.0	53.9	22.1	24.0
1970	100.0	64.2	19.5	16.3
1980	100.0	71.2	17.1	11.6
1990	100.0	78.8	13.5	7.7

資料：総務庁統計局編「昭和60年国勢調査最終報告書・日本の人口（解説編）」日本統計協会，1990年138ページ。

注：役員は雇用者に含めた。

働者化しており、しかも自営業主と家族従業者とは、この場合多くは都市近郊における中小企業労働者よりも、農業労働者の占める割合が大半であると推察

でき、農村の解体现象が急速に進んでいることも予測できる。そして、このことは農村にみられた大家族形態の変化をもたらし、生産手段を放棄した家族が都市に流出していったことを示している。表3では、有配偶女性のうち過半数が就業しており、しかも農林就業者の数が1960年以降急速に減少し、その数の大半が雇用労働者へと移行していることがわかる。

表3 有配偶女性の就業状態の推移 (%)

年次	就業状態					
	有配偶女性	うち就業者	農林業就業者	非農林業就業者	業主・家族従業者	雇用者
1960	100.0	46.6	28.2	18.4	9.6	8.8
1965	100.0	48.0	22.2	25.9	11.8	14.1
1970	100.0	48.0	14.9	33.1	14.7	18.3
1975	100.0	44.7	9.9	34.8	13.4	21.3
1980	100.0	48.5	7.9	40.6	14.5	26.1
1985	100.0	50.2	6.5	43.7	14.0	29.6
1990	100.0	52.0	5.5	46.5	12.8	33.6

資料：労働省婦人局編「平成3年版婦人労働の実情」大蔵省印刷局，1991年，付24ページ。

表4 構造的にみた世帯の構成割合の推移 (%)

年次		総数	核 家 族 世 帯				3 世 代 世 帯	その他の世帯
			総数	夫婦のみ	夫婦と未婚の子のみ	片親と未婚の子のみ		
全世帯	1965	100.0	66.8	12.5	56.3		33.2	
	1970	100.0	69.9	13.1	50.5	6.3	23.6	6.5
	1972	100.0	71.0	13.6	51.7	5.8	20.7	8.3
	1975	100.0	71.8	14.4	52.2	5.2	20.6	7.6
	1980	100.0	73.7	16.0	52.6	5.1	19.7	6.6
	1985	100.0	74.9	17.9	51.3	5.7	18.7	6.4
	1990	100.0	75.9	21.0	48.4	6.5	17.0	7.1
65歳以上の者の世帯	1972	100.0	24.8	12.3	7.5	4.9	60.7	14.5
	1975	100.0	28.8	14.3	7.3	3.2	59.5	15.7
	1980	100.0	29.9	18.2	7.5	4.2	56.1	14.0
	1985	100.0	33.9	21.7	7.3	4.9	52.2	13.9
	1990	100.0	39.0	25.2	8.1	5.7	46.4	14.6

資料：厚生省統計情報部編「平成2年国民生活基礎調査」1991年，30，120～121ページ。
ただし，単独世帯をはずして総数を求め，比率を計算し直した。

以上のように、就業形態の変化は家庭生活、住環境、地域における共同体思考、性別役割分担の変化など「福祉の含み資産」と評価された家族機能に大きな変化を余儀なくさせていることを伺うことができる。このような内容をもと

表5 単独世帯の割合の推移 (%)

年次	単独世帯	65歳以上の 単独世帯
1955	10.8	—
1960	17.3	—
1965	17.8	—
1970	18.5	—
1972	20.8	8.1
1975	18.2	8.6
1980	18.1	10.7
1985	18.4	12.0
1990	21.0	14.9

資料：表4と同じ。

にして、第1の問題点である老親同居の問題を検討すると、表4からは年々3世代世帯の比率が低下し、また表5からは65歳以上の単独世帯が増加している。このような状況のなか今後地域福祉を推進していく上で家族機能を「福祉の含み資産」を前提とした形ではいずれ限界がくることがまちがいない。

そして、第2の問題点である「ニーズ論」のなかでの家族の位置づけである。

永田幹夫は、在宅ケアについて「在宅ケアは日常的援護サービスとでもいうべきか、家族のニーズ充足機能が何らかの事情によって十分に機能しない場合に家族に代わったり、あるいはそれを補充するもの」⁵⁾としている。ここで、地域福祉を推進する上での大前提が在宅ケアであり、その在宅での援助があくまでも家族機能の代替補完であるとしているが、ここで言う「家族」の定義については不明確なものがあり、家族機能の基準についても明確なものはない。つまり、いかなる状態の時に家族の機能が働いており、どのような状態の時に家族機能が充分機能していないといえるのか。つまり、家族機能の何らかの側面を担当できるものが存在しかつ、介護等の機能が充分果たされていると認識したとき、援助の一貫として機能することがなくなってしまう可能性があると考えることができる。

このような結果、在宅で介護をする場合、介護人に対する基準なき介護を無意識のうちに強制する可能性もある。したがって、介護人による無報酬の犠牲的奉仕が前提でなければ、在宅介護を進めることに期待することはできないといえる。

第3の問題点では、女性の介護労働を前提とした政策である。第1、第2の

問題点から総合すると、老親同居の形態から単独世帯の比率が年々増加し、しかも、在宅ケアの前提が家族機能を維持する存在（人）があるという形で進められていることである。それでは、単独世帯での家族機能維持者とはいったい誰を指しているのか。

現在多くの人は、賃金労働者として雇用されており、しかも、「終身雇用」の名のもとに、「単身赴任」や「長時間労働」などの労働環境から、男性を中心とする稼得形態から、女性を中心とする家事・育児・介護労働の性別役割分業化の形態が一般的に進められてきた。しかし、現在さらに男女共同の就業形態へと移行しつつあり、性別役割分業によってかろうじて家族機能の維持がなされてきた段階から、その形態すらも変化しようとする今日、なおも家事、育児、介護といった問題を女性の手に委ねようとしている点に問題があるといえる。

このように、今後地域福祉政策を推進していく上で家族機能をどのようにとらえ、位置づけるべきかを明確にするべきである。

(3) 経済政策と家族政策

家族機能の減退と、高齢化社会に対する対応として政策当局がいかなる問題意識を持っているのかを検討すると、人口問題審議会の「人口と家族に関する特別委員会」報告書によると、高齢化社会における家族政策として①結婚しやすい環境づくり、住宅事情の改善などの「家族形成（結婚）に関する支援策」②住宅の改善、児童手当の見直し、教育費の軽減、育児休業の普及、保育の充実など「出産・育児に関する支援策」③大幅な時短、週休2日制の推進といった「家庭生活に関する支援策」④在宅ケア、デイ・ケア施設の充実、老親扶養・介護の共働き世帯への職業生活の条件整備、シルバーサービス情報の伝達・仲介の強化などの「老親扶養に関する支援策」⑤国民的論議の展開⑥人口についての教育、研究水準の向上などである。

これら、人口問題審議会における報告ではおもに従来の家族政策の結果、人口の再生産が縮小傾向に入っていることへの危機感と、それによる小産化の抑制に力点を置いた家族政策が構想されており、増大する非同居率の高齢者家族

が必要とする「日常的なケアを親族に頼ることは難しく、高齢者が居住する地域ベースのケアの体制」の整備の必要制を説いている。

この審議会の報告書による検討項目を検証するとき、人口の小産化傾向の原因や、同居率の減少傾向は労働環境の変化と、そのことがもたらす家族形態の変化、そして、賃金獲得にかかわる時間的、経済的絶対数の増加などが要因としてあげられる。つまり、資本主義の発展過程における経済政策と、家族政策に関して、今日までいかに取り組み、人口の小産化や、家族政策に対してのいかなる視野を持っていたのかという反省を持つべきである。つまり、敗戦直後の段階から経済政策をなによりも最優先させ、家族政策をはじめとする国民生活に関わる多くの政策は経済成長なしには優先されることがなかったため、人口の不均衡な構造が大きな問題を抱える結果となっているのである。今後これらの問題を総合的に対処するためには、日本資本主義における問題点を検討し、経済政策、社会政策や人口問題、家族機能問題を総合的に検証し、さらに現在の社会構造全体を視野にいれた方策、つまり、「企業社会」に対する検討が必要であるといえる。

2. 労働環境と家族機能

(1) 雇用形態と家族

現代社会を構成する最小の単位として「家族」を規定することは、さほど困難なことではない。しかし、その家族の「機能」や「役割」を規定するときに、様々な議論がなされている。それは、社会学的な観点や経済学的な観点、そして、精神分析の面において、その内容を解くポイントがいくつかあるからである。

森岡氏は、「家族」の定義を「小数の近親者を主要な成員とする第一次的な福祉追求の集団」として規定している。⁶⁾ ここで用いられている「福祉」とは、「多次元的なもので、消極的には貧困・病気・不安からの開放、積極的には豊かさ・健康・精神的安らぎの達成」⁷⁾ を意味している。

このような規定は、「家族」の機能を経済法則では置き換えることができない

い要素を含んでいるという主張が根底にある。しかし、経済的規制の下にある「家族」がその経済法則にいかに関与を受け、生活上における様々な困難を受けているのかという視点が重要であると考えられる。なぜなら、「家族」の機能が「社会の協力」なくしては貧困や病気あるいは精神的安定などを確保することが不可能であるからである。

つまり、現代の資本制社会における「社会の協力」が、「家族」に積極的にかかわろうとしているのが問題である。つまり、資本制社会における「家族」の生活資材の獲得者たる、「労働者」の社会的規制が「家族」の生活条件を規定させ、その「家族」が社会の構成単位として存在している限り、「社会の協力」は積極的でなければならないはずである。

ここでは、森岡氏が主張する「家族」の定義が、支障なく機能していない現実を「労働運動」の必然性に求めるのであって、「運動」をなおも必要としている「社会」が、社会的存在である「家族」に「積極的関与」を行っていない一つの証であると考えている。

したがって、現代日本資本主義社会では、「家族」に私的に経済的責任を負わせているのであり、社会の経済的变化に最も大きな影響を受けるのが、「家族」であるといえる。しかも、この「家族」が生存していくためには、社会の生産関係の中に一定の地位を占め、そこから生計の資を得なければならない。そして、この生産関係＝階級関係にいかなる地位を占めるかによって、家族はそれぞれ異なった生活条件を受け取るようになる。

ここで、鎌田氏による日本の雇用形態を大別しておくと、①独占企業労働者家庭②非独占中小企業労働者家庭③日雇い労働者家庭に大別することができる。これらの雇用形態と、家族の形態に関する研究結果によると、独占企業労働者家庭では、比較的規模の大きい家族を夫だけが働いて維持しており、そのことは、年功序列と終身雇用性のもとで家族周期にも判で押したような規則性が見られ、災害や家族における、問題はみられなかった。⁸⁾ また、非独占中小企業労働者家庭では、家族構成に大きな変化はないが、夫の他に妻と子、父や母が総出で働く多就労形態で世帯の生活を維持しており、劣悪な労働環境の中で多発する傷病、たびたび襲う失業と転職の生活史の途中で、絶えず家族解体の

危機にさらされ、生活周期にもずれがあらわれはじめ、独占企業労働者とは、大きな賃金の格差が生じている。⁹⁾ さらに、日雇い労働者家庭では、家族構成に欠損が目立つばかりでなく、家族人員の縮小と生活周期に不規則性が目立った。¹⁰⁾

これらの研究結果は、日本における重化学工業都市におけるものであるが、他産業における労働者の雇用形態にも重要な共通点があることを見逃すことはできない。しかし、これらの研究結果が示すものは確立された賃労働者の姿ではなく、雇用の偶然性・不安定性と、これにともなう移動性という条件は、実は日雇い労働者だけのものではなく、常雇身分の労働者に見られる終身雇用制、年功序列賃金、ボーナスおよび退職金制度は、労務管理の一貫として実施されているにすぎず、賃労働の本質は日雇労働に象徴されており、常雇階層は労務管理的来雑物があるために安定を錯覚しているだけであり、今日独占企業にさえ採用されはじめた「選択定年制」や「出向」、不況業種間に進められている「希望退職」や「指名解雇」は、賃労働がその本質において不安定で予測しがたいものであることを露呈している¹¹⁾といえる。

このように、雇用環境と家族のあり方には密接な関わりがあり、労働者の階級的格差によって家族環境が決定されたり、家族規模の問題に関しても大きな要因となっているといえる。しかし、先述したように、労働者間の階級的格差による家庭環境の差異は、生産手段を持たない賃金労働者には普遍的なものではなく、常に労使間の関係調整がなくては日本的労働慣行として定着したかのように見える「年功序列賃金制」や「終身雇用制」といったものは、その本質において、常に切りはなされるものであるといえる。つまり、賃労働者はある意味では社会的弱者であり、雇用形態の決定に関しての権限はなく、その意味で家族形態の変化をも、経営者に委ねざるをえない一面を内包している。

(2) 企業社会と家族機能

現在日本の国民の大多数が、生産手段を持たない賃金労働者として雇用されており、上記の雇用形態の差異によって生活の基準が決定されてしまう構造がある。

しかし、賃金労働者の本質は、常に不安定で社会の経済的情勢に影響を受けやすい立場にたたされている。それらの弱点を補い、自らの生活の安定を獲得していくためには経営者と少なくとも対等の関係で交渉し、生活環境を整えていく努力が必要になってくる。しかし、現在の日本における労働環境において、家族のあり方に大きな関係をもつ企業との間で、生活をより安定的なものとする事が困難な情勢に追いやられ、その歪みがいたるところでみられるようになった。

1993年9月29日に、会社側の転勤命令に対して「父親の養育権」を争点にした初の単身赴任訴訟が東京地検で行われた。この訴訟では、「業務上の必要があり、原告の受ける不利益は労働者が社会通念上忍ぶべき程度を著しく超えるものではない。養育環境が変わっても、転勤命令が違法とはいえない」¹²⁾ という判決がくだされた。しかも、判決の中で転勤制度を「終身雇用制度のもとでは、不可欠の人事管理策」とし、日本における安定雇用の要因を「終身雇用制度」に求めるものであった。

このように、判例による解釈では、賃金労働者が家庭を基盤とする勤務地を決定する権利は認められず、養育権に関する問題も、主たる生計者たる父親は、会社での賃金獲得に従事することが主たる役割で、家庭での養育は一方的にその他の家族員に任せるのが通説とされ、女性による家事、育児、介護といった問題を当然の前提として理解している点に特徴があるといえる。

また、このような問題を法廷裁判という方法によってのみ解決方法がないのが、日本の賃労働者の特徴であり、本来ならば経営者側と、労働組合の両者で解決すべき内容であるはずである。つまり、そうできない根拠に組合の労働者の生活を守るべき役割が機能していないことの典型であるといえる。

また、単身赴任制度は現代の「出稼ぎ労働」とまで言われているが、その背景に「家」を守る「女性」の存在を抜きにしては考えることができないといえる。しかし、前記のように、日本的慣行とまで言われるようになった「終身雇用」「年功序列」といった制度は、その本質において、いつでも経営者サイドで変更できる内容であり、経営の悪化を理由とする「減量経営」下では、雇用調整の名のもとに「希望退職」「指名解雇」などによる、経済的不安定による

家族の稼得手段の変化を余儀なくさせ、そのことが家族機能の状況に大きく影響を与えることも予想される。

このように、日本の企業の特徴として「終身雇用」を強調し、労働者の自由な権利を公然と奪い、生活上の問題に関しては「家族」に強要する構造が一般的となっている。また、企業の社会的責任が世論から強調されるようになると、一部の企業の間で労働環境を企業内の制度でカバーしようとする動きが出始めている。図 1 は、松下労組における介護休業制度に関する協定書であるが、この協定書による規定のなかでいくつかの規制が盛り込まれている。その特徴が、要介護者 1 人につき制度利用は 1 回とし、休業期間中は賃金、賞与の支払はな

図 1 一介護休業制度に関する協定書一

＜実施基準＞

項 目	内 容
1. 名 称	介護休業制度
2. 対 象 者	介護休業を希望する社員（見習社員を除く）で、下記の各号に該当する者とする。 1. 配偶者または 2 親等以内の者が罹病し、本人以外に介諾する者がいないというやむを得ない事情がある者。 2. 休業期間満了後も引続き勤務する意思を有する者。 3. 欠勤開始後、初めての 15 日現在、引続いて 1 ヶ月以上休業を要すると認められる者。 但し、この制度の適用は、要介護者 1 人につき 1 回とする。
3. 休 業 期 間	① 1 年以内とし、必要な期間とする。 ② 休業期間は原則として半月単位とし、休業開始日は欠勤を開始した日とする。
4. 手 続	介護休業を希望する者は、所属事業場人事に申し出、その許可を得るものとする。
5. 給 与 関 係	① 賃金は休業期間中、支給しない。但し、社会保険料の個人負担分相当額を支給する。 ② 賞与（一時金）については休業期間中は支給しない。
6. 社 会 保 険	社会保険（健康保険・厚生年金・厚生年金基金・雇用保険）の被保険者資格は休業期間中も継続する。なお、保険料の会社負担分は会社が負担し、個人負担分は本人が負担する。

い。また、図2の介護勤務制度の協定書では原則として、この勤務制度を利用できる期間が1年以内とする規定がなされている。

図2 一介護勤務制度に関する協定書一

<実施基準>

項 目	内 容
1. 名 称	介護勤務制度
2. 対 象 者	介護勤務制度を希望する社員（見習社員を除く）で、配偶者または2親等以内の者が罹病し、本人以外に介護する者がいないというやむを得ない事情がある者とする。 但し、この制度の適用は、要介護者1人につき1回とする。
3. 申 出 手 続	介護勤務を希望する者は、所属事業場人事に申し出、その許可を得るものとする。
4. 期 間	原則として1年以内とし、必要な期間とする。但し、介護休業期間と介護勤務期間とは通算する。
5. 勤 務 形 態	①所定勤務時間の始めと終わりにおいて、1日を通じて2時間を越えない範囲内で1時間を1単位として短縮する勤務とする。 ②介護勤務期間中については、原則として①で定められた勤務時間を越えて労働を命じない。
6. 賃金等の取扱い	賃金及び賞与（一時金）は、介護勤務期間中の不就業時間を控除する。
7. 勤続年数の算定	介護勤務期間は勤続年数に通算する。
8. 年次有給休暇	半日年休は適用除外とする。
9. 実 施 日	1992年4月16日より実施する。

松下電器産業労働組合 組合員手帳1992年度版 p.152～p.153.

このような制度の内容は、在宅介護の支援策の一貫として理解されるべきものであるはずであるが、制度を利用するものの利用期間が1年以内という限られた期間では、比較的長期にわたる介護が必要とされるものについては不十分な規定といわざるを得ない。しかも、この制度を制定する背景に、きたるべき高齢化社会に対する支援策として考慮されたはずであり、労働者の社会的要請にこたえるものでなければならないはずである。しかし、その制度が必要とす

るものに対して短期間しか利用させず、実質的には制度的効力がどの程度まで機能するかは疑わしいものである。

このような制度は、男女共同の就業形態の移行に対する家族機能の変化と、その労働力を利潤獲得の手段として用いている経営者との、いわば、社会的要請に応えるべくあらわれた制度としてとらえるべきである。しかし、その内容にはおよそのところ、男女共同の就業形態に対して十分にこたえ得る性質のものではなく、経営者側の社会的批判の回避と、社会的カモフラージュのための制度と機能しているものといえる。

このように、企業による利潤獲得による規制は、現代の家族機能に対する変化を余儀なくさせている要因を持ちながら、その社会的責任に関しては積極的に取り組もうとする姿勢が不十分であるといえる。このことは、労働者による民主的な職場環境が容易につくり出せない構造を持ち、しかも、今日まで多くの国民が支持してきた内容が大きな転換を迫られていることを意味しているといえる。

3. 福祉政策の日本の特質

国連が家族に関する政策や計画の策定、およびそれらに関わる活動の活性化を主たる目標として、1994年に「国際家族年」を決議した。そのことは、経済構造の進展にともなって変化してきた家族構成や家族機能が、現代社会を左右する大きな存在として認識された結果であるといえる。日本においても、1986年に国際社会福祉東京会議が「家族とコミュニティ」を主題にした会議をもち、その席上タンザニアのオマリ教授が「家族崩壊は工業先進国、開発途上国を問わず急速に進んでおり、家族の未来について楽観論も悲観論もあるが、楽観論の最右翼は日本である」¹³⁾という発言がなされた。この発言に示されるとおり、戦後日本の社会保障は暗黙のうちに特定の「家族」のあり方や機能に寄りかかって展開され確立されてきたのである。まさにそのために、低下した家族機能を補強するような政策を欠いたことが、社会保障政策のもっとも基底的な特徴の1つであった¹⁴⁾のであり、児童手当を例にとっても、社会保障の一環として位置づけられず、社会福祉の中の児童福祉の一環として位置づけられ、その給

付水準も西・北欧に比べて非常に低く、このことは生活保護における親族扶養の優先、医療保険での世帯単位、被用者年金保険での夫婦単位といった原則と、表裏一体として捉えられるべきである。¹⁵⁾ つまり、日本の社会保障の特徴にその基本的責任が家族や親族にある反面、その家族機能を補足する社会保障は、社会福祉の一環として機能し、実質のところ家族機能を補強する基準にないことにあげられる。

また、日本の特質の一つとして、大企業を中心とした社会保険制度の拡充である。つまり、1965年の法改正により厚生年金基金制度が発足し、公的年金よりも高額な年金が支給される制度で、しかも企業にとっては準公的年金として税制上優遇され、従業員の帰属意識を高める労務管理の手段として活用できることなどから、当時、加入者1,000人以上という設立認可の条件から、大企業を中心に普及していった¹⁶⁾。その後、1975年には物価スライド制の給付体系がなされ、一定規模の企業に雇用されているか否かで、社会保障による給付水準に大きな格差がでかはじめるようになった。しかしこのことが、企業に従属することによる年金の格差を決定させ、しかも男性中心の雇用体系であった日本企業は、男女の性別役割分担を決定させる要因をつくり上げたといえる。

このように、家族政策における家族機能強化策が充分なされないまま、企業に従属させる体質が日本社会の特徴となり、そのことが、男性の企業への強固な従属と、女性の家庭機能維持への強制へと変化していった。そして、1980年代になると、さらに「日本型福祉社会論」への進展が、「家庭基盤の充実と企業の安定と成長、ひいては経済の安定と成長を維持すること」¹⁷⁾の目的におかれ、「家庭基盤の充実」が女性による家族機能の維持強化と、「経済の安定と成長」が男性本位の企業社会の強化へと再編される構図がすすめられるようになる。

このような社会的背景のなかに登場してきたのが「地域福祉政策」であることは言うまでもないが、地域における基盤が未整備のまま、その福祉的機能を代替するものはまさしく、女性による家族機能維持の強化であり、地域社会での活動には、男性の役割がきわめて低く想定されているといえる。

つまり、経済活動中心の社会を構築することが最重要課題とされ、その下部

的位置に存在するのが社会保障や社会福祉であることが、日本における大きな特徴であるといえる。確かに先進資本主義国の中では経済的基盤の安定がなければ社会保障の充実も困難な事態を迎えると説く国もあるが、極端な家族まかせの福祉制度と、露骨な企業社会構築の構造は、他国ではみられない日本の特徴であるといえる。

このように、日本における社会構造が、民主主義の成長にともなう結論というよりは、民主主義の未成長による政治的、社会的影響力の弱小化を招いている結果であるといえ、その民主主義の進展を遅らせる要因がどのような問題点にあるのかは今後の研究に委ねたいと考えている。

お わ り に

日本社会の構造的問題点を検証していくなかで、その矛盾と現代の人間疎外のありさまをかいま見たように感じる。しかも、多くの矛盾や不安に対して要求の声をあげない日本の特異性にも大きな疑問を抱かざるをえない。

しかし、このような特質は確かに日本的なものとして理解することはできるが、世界各国においても、1970年代のオイルショック以降、資本制社会と福祉財源の確保の問題は共通の課題として取り組まれており、福祉理念の再構築に頭を悩ませているのが現状である。そのようななか、西欧の福祉理論において市民権の理念が再評価されている。T・H・マーシャルの「citizenship」の思想はその代表的なものである。その概念のなかに、「community」に関する内容が述べられており、日本では「地域共同体」と訳されているのが一般的である。しかし、かれは市民権を成立させる基盤となるのは、地域社会や労働組合、同職団体などの職能団体なども含めたものを意味しており、「共同社会」と理解されているところにその真意が隠されている。つまり、地域福祉を特定地域内でのサービス供給システム構築の単位として捉えず、権利基盤の社会的単位として理解する事が、彼のいう「community」であり、今後の日本の福祉政策にも大きな転換を促す基礎となるといえる。

註

- 1) 浜岡正好「高齢化と家族政策」(飯田哲也編著『家族政策と地域制政策』多賀出版, 1990年所収), p. 132
- 2) 浜岡『前掲書』p. 132
- 3) 浜岡『前掲書』p. 132
- 4) 浜岡『前掲書』p. 133
- 5) 永田幹夫『地域福祉組織論』全国社会福祉協議会, 1981年, p. 39
- 6) 森岡清美『現代家族変動論』ミネルヴァ書房, 1993年, p. 132
- 7) 森岡『前掲書』p. 4
- 8) 鎌田とし子・鎌田哲宏『社会階層と現代家族』お茶の水書房, 1983年, p. 490
- 9) 鎌田『前掲書』p. 490
- 10) 鎌田『前掲書』p. 490
- 11) 鎌田『前掲書』p. 492
- 12) 毎日新聞社, 1993年9月29日夕刊, p. 10
- 13) 永田幹夫「家族政策の活性化」(『社会福祉研究 No. 58』鉄道弘済会, 1993年所収) p. 1
- 14) 大沢真理「現代日本の社会保障と女性の自立」(『女性と社会保障』社会保障研究所編, 1993年所収) p. 15
- 15) 大沢『前掲書』p. 16
- 16) 『企業年金ガイドブック』第一生命保険相互会社編, 1988年, p. 23
- 17) 自由民主党政策研修叢書『日本型福祉社会』自由民主党広報委員会出版局, 1979年, p. 169